

2000년대 이후 카자흐스탄 고용시장 변화와 인력수급 정책

작성자: 김상철 (한국외대 중앙아시아연구소)

작성일 : 2014년 02월 19일

1. 카자흐스탄의 인구구조, 경제 및 노동시장 변화

카자흐스탄은 2000년대 중반 이후 세계 여러 국가 가운데 중상위권 소득 수준을 가지고 있는 국가로 발전해 왔는데, 과거 소련을 구성했던 연방 공화국들 가운데 중앙 집중 경제체제에서 자유시장경제체제로 전환이 가장 성공적인 국가로 평가받고 있다. 1990년대 후반부터 본격화되기 시작한 안정적인 경제성장 및 경제적인 역동성은 특히 카자흐스탄 노동시장의 구조, 규모 및 속성에 근본적인 변화를 초래했는데, 카자흐스탄 전체로는 지역이나 영역에 따른 차별화가 이루어지기 시작했고, 이러한 성장이 에너지 영역에 과도하게 의존하고 있는 문제점이 부각되었다.

카자흐스탄을 구성하고 있는 구성원 측면에서도 변화가 나타났는데, 2012년 초 인구는 1,667만 명으로, 54.7%는 도시, 45.3%는 농촌에 거주하고 있는 것으로 파악되었다. 이 가운데 가장 인구밀도가 높은 지역은 전통적으로 카자흐스탄에서 농촌에 종사해왔던 지역인 남카자흐스탄주가 평방킬로미터당 21.1명, 악토베 주는 평방킬로미터당 2.1명으로 가장 인구밀도가 낮은 지역이었다.

1992년부터 2002년 사이에 인구는 거의 150만 명이 감소했는데, 이는 대규모 유출이민 집단, 높은 사망률과 낮은 출산율에서 기인했으며, 인구성장이 대규모 유출이민으로 인한 공백을 해소하지 못했다. 2004년 이후 카자흐스탄 인구는 자연적인 인구증가와 유입이민으로 증가하기 시작하여, 2011년 인구는 1991년보다 1.9% 성장하였는데, 2000년대 초반까지 카자흐스탄은 여전히 유출이민이 초과상태였으며, 2000년대 후반에 와서는 유입이민이 초과하는 상태로 반전이 이루어졌다. 이러한 추세의 반전은 카자흐스탄의 경제가 성장함에 따라 카자흐스탄 국민뿐만 아니라 이웃국가의 국민들이 노동이민의 형태로 유입이 증가하였기 때문이었다.

인구의 연령대별 구성에도 변화가 나타나서 전체 인구에서 14세 이하의 비율이 감소했지만, 15~64세 집단, 65세 이상의 집단 인구가 증가세를 보이고 있다. 2010년대 말 전체인구에서 14세 이하가 차지하는 집단의 비율은 24.5%로, 1991년과 비교하여 6.8% 감소하였는데, 같은 시기 15~64세 연령대는 6.4% 증가하여 전체인구

에서 이들 집단이 차지하는 비율은 68.9%이며, 65세 이상이 차지하는 비율은 6.6%로 1991년보다 0.5% 증가했다.

출산율은 최근 들어서 감소세에서 증가세로 전환되고 있는데, 1991년 당시 출산율은 인구 천 명당 21.5명이었으며, 1999년에는 14.6명으로 감소했다가 2011년에는 22.5명으로 증가하고, 같은 기간 사망률은 천 명당 8.2명에서 8.7명으로 증가했다. 1995년과 1996년에는 사망률이 10.7명까지 증가했다가 이후 감소세로 전환됨에 따라 순수 인구증감률은 1991년 천 명당 13.3명에서 1999년 4.7명으로 감소했으며, 2000년 이후 점진적인 증가세로 반전되어 2011년에는 13.8명까지 확대되었다. 평균 수명의 증대 역시 카자흐스탄에서 삶의 조건이 개선되고 있음을 보여주는 지표라 할 수 있는데, 1991년 67.6세에서 2011년 69세로 증가하였으며, 평균수명은 2001년에는 65.8세까지 하락했다가 그 이후 다시 증가세로 반전되었다. 2000년대 이전까지 60세를 넘지 못했던 남성 평균 수명은 2001년 60.5세에서 2011년 64.2세로 증가했고, 여성은 2001년 71.3세에서 2011년 73.8세로 기대수명이 늘어났으며, 이에 따라, 성별에 따른 평균 수명차이도 2001년 10.8세에서 2011년에는 9.6세로 감소하였다.

경제적인 측면에서 카자흐스탄은 풍부한 지하자원과 농업지대를 가지고 보유하고 있다는 점에서 산업적인 잠재력이 상당한 수준으로, 2011년 GDP에서 농업이 차지하는 비율은 5.3%, 공업의 비율은 44.3%, 서비스업은 50.4%를 기록하고 있다. 농업이 차지하는 비율은 1999년 이후로 계속 하락하고 있지만, 전체 고용 가운데 거의 30%가 농업부문에서 이루어지고 있고, 이러한 수준은 수년간 지속되어 오고 있다.

카자흐스탄 통계국 자료에 의하면 2011년 전체 고용에서 제조업 및 건설업 영역이 차지하는 비율은 25%로 나타난 바 있으며, 에너지 부문이 GDP에서 차지하는 비율은 15% 남짓, 전체고용에서 차지하는 비율은 2.6%로 기록되었다. 전체고용의 50% 이상이 서비스업 영역에서 이루어지고 있으며, 이 가운데에서도 금융 및 보험 부문의 급격한 발전으로 최근 6년 이상 동안 전체 고용에서 53% 이상을 이 두 영역이 차지하고 있다. 서비스업 가운데 특히 호텔 및 레스토랑 분야 역시 급격한 고용 증대 추세가 나타나고 있지만, 전체 고용에서 차지하는 비율은 여전히 제한적인 특징을 보이고 있다. 교육 분야에서는 2001년 572,000여명이 고용되었는데, 2006년에는 717,000여명이 고용되었으며, 2011년 전체 고용에서 교육 부문이 차지하는 비율은 대략 16% 수준을 기록하고 있어, 카자흐스탄 정부의 교육 분야 중시정책이 반영되고 있다.

2. 카자흐스탄의 실업문제와 해소방안

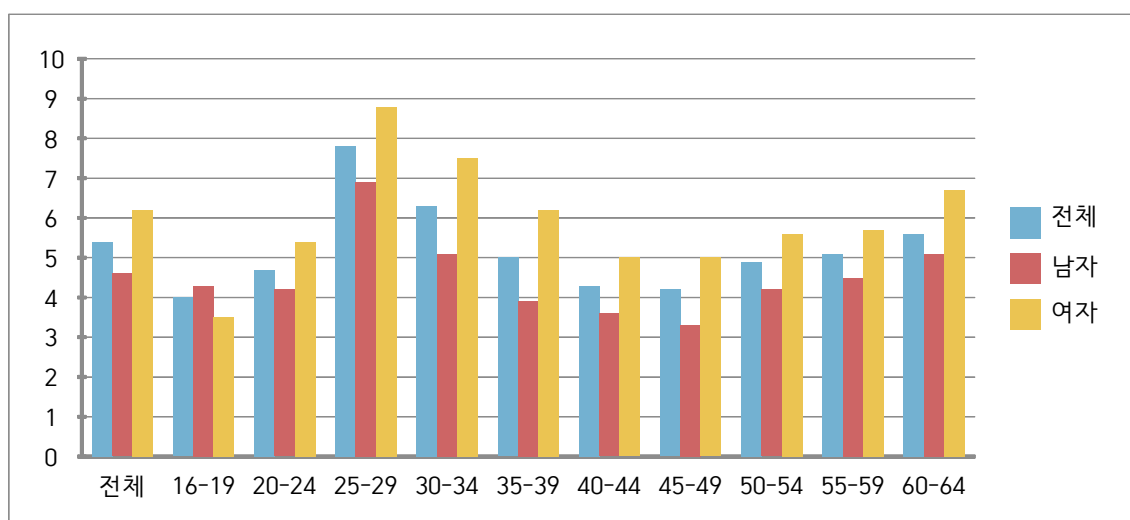
카자흐스탄 독립 이후의 급격한 사회 구조적인 변화의 결과로 카자흐스탄 정부는 향후 카자흐스탄의 지속적인 발전을 유지하기 위한 관건으로 특히 숙련 노동인력의 안정적인 확보를 가장 시급한 해결과제로 설정하고 있다.

이와 아울러 최근 10여 년간 카자흐스탄의 급격한 경제성장과 구조전환은 카자흐스탄의 신국제관계 및 카자흐스탄 국가의 세계 경제체제 통합으로 이어지고 있는데, 이러한 국제적인 연계의 강화로 인해 카자흐스탄 경제에 대한 외국의 투자 역시 매년 증가하고 있다. 인구 1인당 투자액이 2008년에는 8,513달러였는데, 2011년에는 11,356달러로 늘어났고, 2005~2011년 사이에 등록된 기업의 숫자 역시 32.8% 증가하였다. 2011년 등록기업 가운데 신생 비즈니스 영역은 5.4%를 차지. 등록기업의 97%가 소기업이고, 중견기업은 4.7%, 그 이상의 대기업은 0.8%로 구성되어 있음. 중소기업은 2010년 기준으로 GDP의 20.2%를 차지하고 있었다.

이러한 기업의 증가로 실업률은 지속적인 감소세인데, 2005년 8.1%, 2009년 6.6%, 2011년 5.4%로 감소했고, 장기적인 관점에서 실업률은 2005년 4.3%에서 2009년 2.5%, 2011년 2.1%로 감소하고 있다. 또한, 카자흐스탄 통계청에 따르면 통계상으로 드러나지 않는 실업률이 2010년 1.1%에서 2011년에는 0.4%로 감소했는데, 청년 세대, 35세 이상의 여성 및 은퇴연령에 가까울수록 실직의 영향을 많이 받는 것으로 보고 있다.

카자흐스탄 전국 실업률에서 청년 세대가 차지하는 비율은 2009년 6.7%에서 2011년 4.6%로 상당한 감소세를 보였는데, 특히 도시 거주민과 여성에서 감소비율이 두드러지게 나타났다.

그림 1. 2011 카자흐스탄의 연령대별 실업률

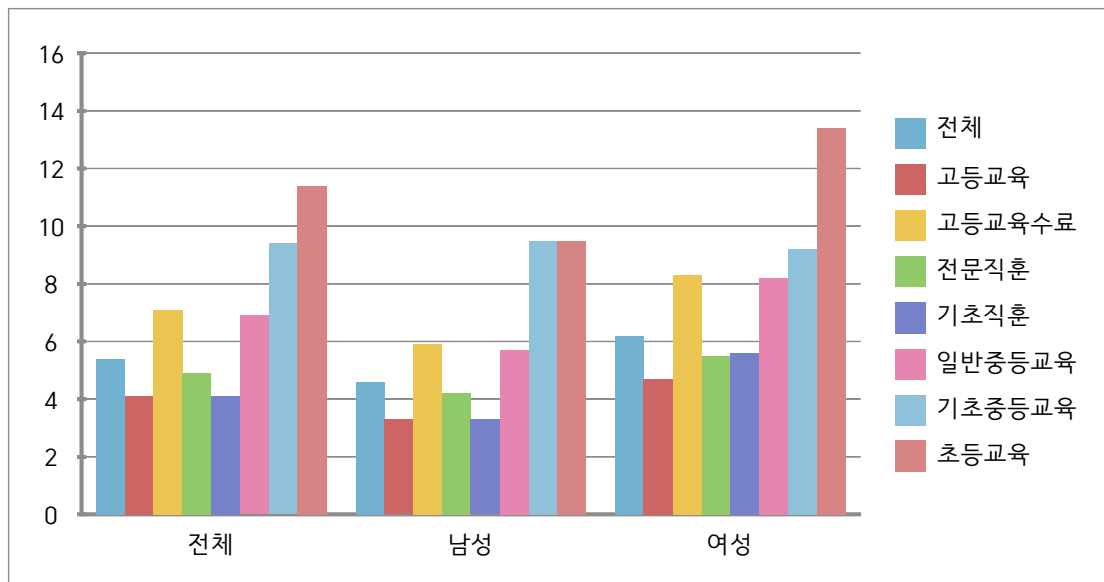


출처: Agency of Statistics of the Republic of Kazakhstan, 2011.

그림1에서와 같이 청년세대 여성의 실업률은 2009년 8.2%에서 2011년 5%로 줄어들었고, 청년세대 남성의 같은 기간 5.5%에서 4.2%로 감소했으며, 같은 기간 15~24세 연령층의 도시 및 농촌 실업률 수치를 비교해보면 여성이 여전히 불리한 입장에 있음을 알 수 있다. 2009년 통계에서는 도시에서는 여성의 9.8%가 실직상태였는데, 청년세대 남성은 이 비율이 6.2%를 기록했고, 농촌에서는 같은 세대 여성의 실직률은 6.8%이고 남성은 4.9%를 기록하였다. 2011년 도시 여성의 실업률은 6.8%, 남성은 5.1%였고, 이러한 패턴은 농촌에서도 그대로 나타나고 있다.

그러나 대부분의 실업자가 이른바 자영업자로 분류되고 있다는 점에서 이러한 수치에 대한 신뢰도의 문제가 제기되고 있기도 하다. 이는 카자흐스탄의 취업인구 산정방식에 의해 나타나고 있는 통계적인 현실과 실물 경제적인 현실의 괴리이기도 한데, 취업인구 산정방식으로 1주일에 적어도 한 시간 이상 수입이나 이익을 취하기 위해 노동하는 경우를 모두 취업자로 간주하는 국제노동기구의 방식을 사용하고 있기 때문이다.

그림 2. 2011년 카자흐스탄의 교육수준별 실업률



출처: Agency of Statistics of the Republic of Kazakhstan, 2011.

2010년 이후로 경제발전의 역동성을 지지하고 노동시장에서의 고용상황을 개선하기 위한 많은 신규계획이 이행되고 있는데, 여기에는 다양한 정부의 정책 수단들도 포함되어 있는데, 2020 고용프로그램의 일부분으로 2011년에는 66,000여 명의 자영업 및 실업자들이 구직에 성공하였다. 2012년부터 카자흐스탄 기업들은 직원 훈련비용에 대해서 70%까지 환급할 수 있어졌으며, 실업자들을 위한 직업 재훈련

은 현재 고용보장을 확정한 고용주 또는 자영업자들의 기업가 정신 고취 목적을 위한 요청에 의해서만 제공되고 있다. 2010-2014 카자흐스탄의 산업 및 혁신 개발 가속화를 위한 국가프로그램은 새로운 공장 및 산업단지들의 설립, 100 프로젝트 이상의 산업화 맵 창출 등을 포함하고 있으며, 노동시장 발전 추이에 대한 예측, 국가 기반시설의 심화발전, 공공 공동재정을 활용하여 기업에 근무 중인 34,000명의 청년세대에 대한 실용 직업훈련이 포함된 96,000개의 사회적인 직업 창출, 다양한 유연 고용 형태의 개발을 촉진(탄력근무, 시간제 근무, 조직 내에서 직무 순환, 사회적인 지원, 노동력의 영역단위 및 전문성 단위 이동 등), 노동자의 이직-신규 구직 사이 기간에 대한 인적자원 발전 메커니즘-신규 근무지에서의 실제 고용 전망에 바탕을 둔 훈련 및 재훈련 포함(기존 직업훈련 학교에서의 인력 훈련 및 재훈련에 대한 체계적인 운영을 위한 정부, 지방 행정기관 간의 책임공유), 공공 고용의 확대, 국가사회보장펀드가 지급하는 실업수당 지급기간 4개월에서 6개월로 확대, 이민법의 일시적인 개정: 외국 노동력 쿼터를 절반으로 축소하며 외국노동자 유치에 대한 일시적인 제한 도입을 주요 내용으로 포함하고 있다.

또한, 카자흐스탄 정부 관계 당국은 ‘지속적인 경제발전을 위한 가장 중요한 전략적인 요소들 가운데 하나는 모든 제조업 부문에서 개인이 설립, 운영과 관련된 독자적인 결정을 하는 중소기업 비즈니스의 발전에 있음을 2010년 이미 거론한 바 있으며, 2020년까지 비-석유산업 영역을 중심으로 지역 단위로 지속적이고 균형적인 성장이 이루어지도록 하며, 기존 일자리는 유지하고 새로운 상시적인 일자리를 창출하는 비즈니스 로드맵을 형성하고 있다.

그러나 노동시장과 직업교육훈련 간의 연계를 강화하기 위한 많은 노력이 있었음에도 불구하고, 연결고리는 여전히 취약한 상황으로, 많은 카자흐스탄 대기업 및 외국 기업들은 공공직업훈련학교가 적절하게 훈련된 직업교육훈련과정 졸업생들을 공급해야 한다고 인식하고 있으며 각자의 고유한 훈련센터를 운영하고 있다. 이들 기업은 이미 직원 발전계획을 수립하여 왔고, 입사 단계의 초기 직업훈련, 연속훈련 및 해외에서의 훈련들을 제공하고 있지만, 이는 개별 기업 직원들로만 한정되고 있다.

또한, 지역 단위에서 교육과 기업 간의 제도적인 협력은 빈번히 ‘인턴십’ 기회의 제공에만 집중되고 있으며, 현재 시행되고 있는 인턴십은 현재 충분하지 않은 운용지침과 모니터링으로 인해 인턴십 프로그램의 적절한 질 유지 문제가 대두되고 있다. 그러나 직무완성도 및 직무과정에 대해 실제 인턴으로 활동하게 될 젊은 세대 또는 이들을 교육하는 직업훈련 교사 모두에게 사전에 인턴십이 제대로 인지되지 않고 있는 상황으로, 중소기업들은 직업교육훈련이 노동시장과 사회를 신속히 진화시키는 데 있어서 역할을 수행할 수 있다는 점에 대해 거의 인지가 이루어지지

않고 있으므로 교육계와 기업들은 직업교육훈련 질을 강화하기 위해 각자의 강점들을 신속히 공유할 필요성 역시 대두되고 있다.

직업교육훈련에 대한 선호 및 필요성을 확대하기 위해서는 특히 다음과 같은 부분들에 대한 개선이 요구되고 있는데, 특히 기업의 투자에 대한 법적인 확실성 확보, 책임소재가 법적으로 분명하고 공유되는 다양한 형태의 직업교육훈련 시행, 훈련생, 고용주 및 교육 스텝 모두가 필요성을 느끼는 직업교육훈련의 실시에 대한 부분들이 중점적인 검토사항으로 부각되고 있다.

3. 카자흐스탄 직업교육훈련의 사회적인 수요변화

카자흐스탄 정부의 전망으로는 2020년까지 ‘교육시스템은 모든 국민이 빈부, 거주지, 민족 및 건강 상태에 상관없이 질적으로 높은 수준의 적절한 교육을 받을 수 있는 평등한 접근을 제공해야 함을’ 명시하고 있다. 따라서 교육은 모든 사람에게 출신에 상관없이 ‘각자가 가지고 있는 잠재력의 최고수준을 성취할 수 있도록 하는 기회를 제공해야 하며, 교육기회의 평등은 사회 및 경제적인 평등의 상호연계로 이어질 것을 명시하고 있으며,¹⁾ 이와 관련되어 1999~2009년 사이에 카자흐스탄 국민들의 교육수준은 두드러지게 개선되었고, 특히 고등교육, 고등교육 수료 및 전문 특수교육 부문에서 개선이 두드러지고 있는데, 2009년에는 15세 이상의 인구 가운데 1000명당 198명이 고등교육을 받았고, 고등교육 수료는 1,000명당 31명, 1,000명당 250명은 전문특수교육을 받은 것으로 나타나고 있다.

표.2 교육수준에 따른 인구비율

	1999		2009	
	인구	1000명당 비율	인구	1000명당 비율
고등교육	1,350,982	126	2,407,523	198
고등교육수료	183,283	17	380,003	31
전문특수교육	2,394,445	224	3,039,965	250
일반중등교육	3,915,210	366	4,074,026	335
기초중등교육	1,919,888	180	1,621,460	133
초등교육	796,509	74	594,546	49
15세이상 인구 전체	10,693,685	1,000	12,156,705	1,000

출처: THE EUROPEAN TRAINING FOUNDATION, *TORINO PROCESS 2012*

KAZAKHSTAN Torino, 2013., p.17. 재인용.

[http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/2BCE26B1B2C4452EC1257B6200577CE0/\\$file/TRP%2020](http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/2BCE26B1B2C4452EC1257B6200577CE0/$file/TRP%2020)

1) Republican Scientific and Methodological Centre, 2010, in Torino Process, 2010.

2011/12학년도에 카자흐스탄에는 808개의 개별 기술 및 직업 교육기관이 운영되고 있는 것으로 파악되었는데, 325개의 직업학교 및 571개의 전문대학 가운데 20%만이 농촌 지역에서 운영되고 있다. 카자흐스탄 교육과학부는 지난 10년간 직업교육훈련 기관들이 49% 증가한 것으로 파악하고 있는데, 이들 가운데 79%가 민간이 운영하고 있으며, 공립 교육기관 및 전문학원은 15% 정도 증가한 것으로 파악되고 있다. 이러한 기관에서 교육 중인 인원은 대략 60만 명 남짓으로, 이 가운데 46.6%가 여학생이며, 기초 중등교육을 받고 있는 학생들 가운데 58%가 직업교육훈련 기관에서 교육받고 있는 것으로 나타났다.

2012년 카자흐스탄 교육과학부 자료로는 학생 가운데 42.1%는 국가교육지원제도(국가 예산)를 통해 교육되고 있으며, 57.9%는 자비로 교육을 받고 있는 것으로 나타나고 있으며, 현재 직업학교 재학생의 93%, 직업교육훈련 전문대학 학생의 16%는 교육 보조가 이루어지고 있다. 이 가운데 실물경제-연관 직종(회계사 등)이 가장 인기가 있으며, 전체 학생 가운데 23%를 차지하고 있고, 공업 관련 직종이 19.5%, 교육 관련 직종이 15.4%, 기타가 41.9%를 차지하고 있다.²⁾ 가장 선호도가 낮은 직종은 신문방송, 예술 및 스포츠 관련 분야이며, 비즈니스와 직접 연관되는 직종에 대한 훈련과정은 대부분의 사립 전문대에서 개설되어 있고 훈련생 개인들이 비용을 부담하는 형태로 운영되고 있는데, 카자흐스탄 정부의 전략은 사회적인 취약 그룹들이 받게 되는 불이익들을 극복할 수 있도록 하는 데 집중되고 있다. 특히 농촌 거주자, 실업자 및 자영업자 등 기본적인 직업교육훈련이나 기술직종 교육 및 훈련의 수혜가 용이하지 않은 집단들이 기회의 균등 측면에서 불이익을 당하지 않도록 하는 부분에서 카자흐스탄 정부의 집중적인 노력이 요구되고 있다.

2) Ministry of Education and Science, 2012.